



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 1

**2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)**

**COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA  
SULLE LINEE PROGRAMMATICHE DEL SUO DICASTERO**

**6<sup>a</sup> seduta: martedì 6 dicembre 2022**

**Presidenza del presidente BONGIORNO**

**I N D I C E****Comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche  
del suo Dicastero**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 22
BAZOLI (PD-IDP) . . . . .	20
* NORDIO, ministro della giustizia . . . . .	3, 16
POTENTI (LSP-PSd'Az) . . . . .	21
SCALFAROTTO (Az-IV-RE) . . . . .	18
SCARPINATO (M5S) . . . . .	15
ZANETTIN (FI-BP-PPE) . . . . .	20

---

*N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Azione-Italia Viva-RenewEurope: Az-IV-RE; Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-Nci-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-Patt, Campobase, Sud Chiama Nord): Aut (SVP-Patt, Cb, SCN); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.*

*Interviene il ministro della giustizia Nordio.*

*I lavori iniziano alle ore 11.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, per la procedura informativa odierna è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione sul canale satellitare e sulla *web TV*, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che per la procedura informativa odierna la pubblicità è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

Ringrazio il Ministro per la disponibilità e gli cedo la parola. Successivamente i colleghi potranno formulare eventuali domande.

NORDIO, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, ringrazio lei e tutti i componenti della Commissione per l'occasione che mi viene offerta.

La giustizia italiana soffre di infinite criticità, che costituiscono un elemento di freno della nostra economia e di disincentivo agli investimenti, comportando, secondo la Banca mondiale e altri studi qualificati, una perdita pari a quasi il 2 per cento del PIL. L'intervento dei Governi precedenti nel settore civile è stato abbastanza incisivo; non si può dire altrettanto in quello penale, così come nella riforma del CSM e dell'ordinamento giudiziario, anche per l'eterogeneità delle coalizioni che li esprimevano. L'omogeneità di questo Governo e la solidità di questa maggioranza consentono di elaborare un programma di vasta prospettiva, che affronti e risolva, secondo una scansione logica e temporale definita, queste criticità.

Poiché in questo momento la priorità assoluta è il superamento della crisi economica, le prime iniziative tenderanno a incidere favorevolmente in questa direzione, attraverso: la semplificazione della legislazione e dell'organizzazione giudiziaria; una complessiva rivisitazione della sua geografia e delle piante organiche di magistratura e personale amministrativo; una rinnovata razionalizzazione della spesa, mediante meccanismi di *spending review*; l'istituzione di canali di più stretto raccordo tra il Ministero e gli uffici, che consentano a questi ultimi di rappresentare efficacemente

problemi ed esigenze. Con l'indispensabile contributo degli avvocati e dei magistrati e la *partnership* con altre istituzioni, saranno rafforzati i servizi di accoglienza, di informazione e accompagnamento in diverse materie quali, a titolo esemplificativo, la volontaria giurisdizione, il rilascio di certificati, il diritto di famiglia, le esecuzioni civili. Nell'ambito penale, proporranno una profonda revisione di quei reati che intimoriscono gli amministratori senza tutelare i cittadini, rallentando o impedendo quella collaborazione tra gli uni e gli altri, con effetti perniciosi per la certezza dei rapporti giuridici e, più in generale, sullo sviluppo del Paese.

In un secondo momento, saranno elaborate le proposte che incidiranno più radicalmente nel sistema complessivo. Il lavoro preliminare è già iniziato, con il progetto di istituire le opportune commissioni o gruppi di lavoro. Ma poiché alcune riforme richiederanno una revisione costituzionale, i tempi saranno meno brevi.

Partiamo dalla giustizia civile che, oltre a costituire un fattore essenziale di tutela dei diritti e delle persone, soprattutto quelle più deboli, ha un rilevantissimo impatto sull'economia. Una giustizia efficiente garantisce la protezione dei diritti di proprietà e dei crediti, e favorisce dunque l'accumulazione di capitale, il finanziamento delle imprese, l'efficiente allocazione delle risorse, la competitività e il potenziale di crescita di un territorio. L'eccessiva durata dei processi civili in Italia agisce ancora come freno per la nostra economia. Cruciale è dunque la riduzione dei tempi di definizione: a ogni 10 per cento in meno di durata dei processi corrisponde un aumento della dimensione delle imprese.

L'amministrazione della giustiziaprofonderà, dunque, il suo massimo impegno nell'attuazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Entro il 30 giugno 2023 – ma stiamo lavorando per anticipare i tempi – verranno infatti adottati i decreti attuativi della riforma del processo civile. Verrà data, inoltre, piena attuazione alla riforma costitutiva dell'Ufficio per il processo attraverso la definizione della relativa disciplina organica e il completamento del piano di assunzione degli addetti assegnati ai vari distretti e alla Corte di cassazione.

Continuerà, inoltre, l'azione di coordinamento e monitoraggio delle iniziative poste in essere per il miglioramento del sistema giustizia e per l'abbattimento dell'arretrato e la riduzione del *disposition time* nei termini convenuti con l'Unione europea. Particolare attenzione sarà posta al monitoraggio, effettuato anche in raccordo con il Consiglio superiore della magistratura e con gli uffici giudiziari, del contributo fornito dagli addetti all'Ufficio per il processo e dal personale tecnico assunto durante il 2022.

Nella medesima prospettiva di tutela del tessuto economico nazionale si inserisce la riforma delle norme sull'insolvenza, che persegue l'obiettivo di offrire nuovi e più efficaci strumenti agli imprenditori per sanare quelle situazioni di squilibrio economico-patrimoniale che appaiono reversibili, grazie al ricorso alla composizione negoziata della crisi, vero cuore della nuova normativa dell'insolvenza. Va in proposito segnalato che è in corso di istituzione l'Osservatorio permanente sull'efficacia delle misure di composizione negoziata della crisi e delle misure di allerta, prevista

dall'articolo 353 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. A breve, sarà operativo l'albo dei soggetti incaricati dall'autorità giudiziaria delle funzioni di gestione e di controllo nelle procedure di cui al codice della crisi e dell'insolvenza, come da convenzione siglata da questo Ministro con Equitalia giustizia SpA, in data 2 dicembre 2022.

Particolarmente sensibile è poi il tema dell'equo compenso delle prestazioni professionali, in relazione al quale è all'esame una proposta di legge – nel medesimo testo già approvato nella scorsa legislatura da uno dei due rami del Parlamento – che mira a rafforzare la tutela del professionista in caso di incarichi conferiti da particolari categorie di imprese. In questa prospettiva è in previsione la costituzione di un apposito Osservatorio.

Infine, sarà disciplinato in modo definitivo, equo e ragionevole lo *status* della magistratura onoraria, che è un tema che ci sta particolarmente a cuore.

L'emergenza economica impone come priorità assoluta una giustizia più efficiente. Come ho ricordato, i primi provvedimenti riguarderanno proprio l'impatto che la giustizia deve avere in questo momento critico, determinato da fattori noti; ciò che illustrerò ora riguarderà questioni che procederanno in parallelo, ma la priorità assoluta rimane l'incidenza dei provvedimenti in materia di giustizia che possano avere nel più breve tempo possibile un favorevole impatto economico. I tre temi sui quali agiremo sono i seguenti: l'ulteriore accelerazione degli interventi per la digitalizzazione; lo sviluppo della funzione statistica per il rafforzamento delle capacità di analisi dei dati e degli impatti; l'identificazione di nuove opportunità di intervento finanziate con le politiche di coesione.

L'accelerazione degli interventi per la trasformazione digitale verrà realizzata nell'ambito della giurisdizione e in quello dell'attività amministrativa, al fine di innalzare il livello dei servizi garantiti ai cittadini, ai professionisti e alle imprese attraverso le piattaforme telematiche, nonché allo scopo di migliorare le condizioni di lavoro degli operatori della giustizia. Con l'obiettivo di innalzare il livello dei servizi garantiti ai cittadini, saranno anche consolidate e integrate le diverse iniziative poste in campo per favorire l'accesso ai servizi della giustizia, tra i quali quelle relative agli uffici di prossimità, il tribunale *online* e il progetto POLIS, che richiederanno sia investimenti per il rafforzamento della capacità amministrativa, sia uno sforzo crescente per l'interoperabilità dei sistemi e degli applicativi.

Lo sviluppo della funzione statistica deve mirare ad arricchire l'offerta e la qualità delle informazioni, in modo da consentire un continuo monitoraggio del sistema, che secondo noi è essenziale. La digitalizzazione deve sempre più contribuire a generare statistiche tempestive e di qualità da mettere a disposizione, tanto dello stesso sistema giudiziario, quanto della collettività.

Quanto al terzo tema, dobbiamo cogliere le nuove opportunità di intervento offerte dalle politiche di coesione promuovendo un ricorso alle risorse comunitarie sempre più mirato.

Questa rivoluzione tecnologica avverrà sotto lo strettissimo controllo della riservatezza dei dati sensibili presso i rispettivi uffici giudiziari. Saranno adottate tutte le misure opportune per evitare alterazioni o intromissioni illecite, nella consapevolezza che ad ogni avanzamento operativo aumentano i rischi di interferenze interessate.

Per quanto concerne l'attuazione del PNRR, gli obiettivi concordati con l'Europa, da raggiungere entro il 2026, riguardano la riduzione del *disposition time* e l'abbattimento dell'arretrato (sottolineo che siamo perfettamente in linea con il programma); in particolare, per quanto riguarda il contenzioso civile, la riduzione, rispetto ai dati rilevati al 31 dicembre 2019, del 40 per cento dei tempi di trattazione delle cause e del 90 per cento dei procedimenti pendenti da oltre tre anni in primo grado e due anni in secondo; per quanto riguarda il contenzioso penale, la riduzione del 25 per cento del *disposition time*, sempre rispetto al medesimo anno di riferimento.

Nel corso dell'anno 2023 l'amministrazione della giustizia proseguirà il suo impegno nell'attuazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, per conseguire il raggiungimento dei risultati illustrati. Per quanto riguarda le riforme del processo civile e del processo penale, il Ministero adotterà, entro giugno 2023, tutti gli atti regolamentari necessari per l'effettiva applicazione delle disposizioni contenute nei decreti legislativi attuativi.

In tema di digitalizzazione – insisto su questo punto perché è essenziale per l'accelerazione dei tempi – sono previsti avanzamenti significativi sia dal lato delle riforme che degli investimenti. In tema di riforme, l'amministrazione provvederà all'adozione di tutti gli atti legislativi e normativi necessari alla gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti e alla completa digitalizzazione dei procedimenti civili, nonché alla digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado (ad esclusione di quelli relativi all'udienza preliminare) e alla creazione di una banca dati gratuita, pienamente accessibile e consultabile delle decisioni civili. Dal lato degli investimenti sono previsti, sempre entro la fine del 2023, la digitalizzazione di 3,5 milioni di fascicoli giudiziari e l'avvio del contratto relativo alla realizzazione di sei nuovi sistemi di conoscenza del *data lake*.

Infine, in ambito di edilizia giudiziaria, sarà portata a termine l'attività connessa agli interventi di manutenzione straordinaria, riqualificazione ed efficientamento dei beni immobili dell'amministrazione della giustizia. Continuerà ovviamente l'azione di coordinamento e monitoraggio delle iniziative poste in essere per assicurare l'abbattimento dell'arretrato e la riduzione del *disposition time* nei termini convenuti con l'Unione europea.

Passiamo ora al sistema penale. Le criticità della nostra giustizia penale derivano da tre contraddizioni insanabili. Il nostro codice penale, che disciplina le strutture e le fattispecie dei reati, è del 1930 e, nella sua relazione di accompagnamento, viene indicato come la più significativa espressione dell'ideologia fascista. Esso, tuttavia, è stato modificato solo in pochi elementi, sopprimendo i reati più odiosi e introducendone altri, principalmente attraverso leggi speciali, non sempre coordinate con la

sua struttura. Al contrario, il codice di procedura penale, che disciplina le indagini e il processo, è relativamente recente ed è stato elaborato sotto la direzione del ministro Giuliano Vassalli, eroe pluridecorato della Resistenza. Paradossalmente, questo codice è stato oggetto di reiterati interventi, non solo da parte del legislatore, ma della stessa Corte costituzionale che ne ha soppresso alcuni principi contrari alla Carta, peraltro elaborata quando i suoi autori non immaginavano che, quarant'anni dopo, sarebbe stato introdotto un sistema processuale accusatorio opposto a quello con il quale allora si confrontavano. Questa contraddizione va risolta: occorre, quindi, una riforma del codice penale, adeguandolo nei suoi principi al dettato costituzionale e una completa attuazione del codice Vassalli. Una riforma garantista e liberale che può essere attuata in parte con leggi ordinarie e, negli aspetti più sensibili, con una revisione della Costituzione.

Indico di seguito i più significativi principi, in quanto espressione di valori primari. Il primo è la presunzione di innocenza. Essa è stata e continua a essere vulnerata in molti modi: l'uso eccessivo e strumentale delle intercettazioni; la loro oculata selezione con la diffusione pilotata; l'azione penale diventata arbitraria e quasi capricciosa; l'adozione della custodia cautelare come strumento di pressione investigativa; lo snaturamento dell'informazione di garanzia diventata condanna mediatica anticipata e persino strumento di estromissione degli avversari politici.

In merito alla carcerazione preventiva, il paradosso più lacerante è che, tanto è facile entrare in prigione prima del processo, da presunti innocenti, quanto è facile uscirne dopo la condanna, da colpevoli conclamati. Orbene, la custodia cautelare, proprio perché teoricamente confligge con la presunzione di innocenza, non può essere demandata al vaglio di un giudice singolo. È vero che poi interviene il tribunale del riesame; nondimeno, anche a prescindere dal condizionamento rappresentato da un provvedimento preesistente, l'intervento collegiale può rimuovere il danno futuro, ma non quello già ingiustamente patito. Più ragionevole sarebbe dunque spostare la competenza dal gip a una sezione costituita presso la Corte d'appello, con competenza distrettuale. Avremmo l'enorme vantaggio di una maggiore ponderatezza della decisione e di omogeneità di indirizzo.

Circa l'onore e la libertà di comunicazione del cittadino, in Italia il numero di intercettazioni telefoniche, ambientali, direzionali, telematiche, fino al *trojan* e un domani ad altri strumenti, è di gran lunga superiore alla media europea, e ancor più rispetto a quella dei Paesi anglosassoni. Il loro costo è elevatissimo, con centinaia di milioni di euro all'anno. Gran parte di queste si fanno sulla base di semplici sospetti e non concludono nulla. Non si è mai vista – parlo sulla base di quarant'anni di esperienza presso una procura della Repubblica – una condanna inflitta sulla sola base delle intercettazioni. Queste dovrebbero esser un mezzo di ricerca della prova, mentre sono diventate uno strumento di prova, come tale assai fragile, che si dissolve davanti al contraddittorio dibattimentale, in un contesto processuale dove possono addirittura emergere omissioni ed errori di trascrizione. Esse costituiscono, inoltre, un pericolo per la riservatezza e l'onore delle persone coinvolte, che spesso non sono nemmeno indagate. La loro

diffusione, talvolta selezionata e magari pilotata, costituisce uno strumento micidiale di delegittimazione personale e spesso politica. Si tratta di sostanziali violazioni – quasi blasfeme – dell’articolo 15 della Costituzione, che fissa la regola della segretezza delle comunicazioni come interfaccia della libertà. Pascal diceva che se tutti sapessero ciò che diciamo degli altri, non avremmo un amico. Il voto è segreto perché è libero; senza segretezza, non esiste libertà. Proporranno dunque una profonda revisione, e comunque vigileremo in modo rigoroso – ripeto, rigoroso – su ogni diffusione arbitraria o impropria.

Veniamo alla certezza della pena. Il concetto di pena del nostro ordinamento è di natura essenzialmente retributiva. Sappiamo che è polifunzionale secondo la giurisprudenza, ma questa natura retributiva è affermata nel nostro codice penale – basti leggere la relazione di accompagnamento redatta dal compianto professore Vincenzo Manzini, fascistissimo ma grande giurista – e nell’interpretazione autentica dei suoi redattori. Questo principio teorico della natura retributiva confligge con la sua realizzazione pratica, dove l’applicazione concreta della pena è futura e incerta, ed è inversamente proporzionale alla previsione, cioè alla sua astratta severità. Tre furti commessi in tre abitazioni sono punibili con trent’anni di reclusione: di fatto, il giudice irroga quindici mesi con la sospensione condizionale, e il condannato non sconta nemmeno un giorno. Di conseguenza, assistiamo all’uso – e talvolta all’abuso – della custodia cautelare, come surrogato temporaneo dell’incapacità dell’ordinamento di mantenere i suoi propositi. Si tratta, quindi, di una retribuzione puramente immaginaria. Questa benevolenza finale, per la quale alla facilità di ingresso in carcere prima della sentenza, fa generalmente seguito quella della liberazione dopo la condanna, non è una manifestazione di generosità, ma un attestato di rassegnazione.

La riluttanza all’amnistia, espressa nella sua limitazione costituzionale e giustificata dall’esigenza di certezza della pena, ha provocato l’effetto paradossale di associare l’impunità del crimine all’impotenza dello Stato, senza nemmeno l’avallo di una sua formulazione legale. Inoltre, la controversa prescrizione, modificata e poi corretta negli ultimi anni, è infatti la certificazione finale dell’inefficienza dell’ordinamento che, per evitare una prolungata graticola giudiziaria al cittadino, ricorre all’estinzione del reato o all’improcedibilità del giudizio.

Noi siamo garantisti. Ma il garantismo è concetto complessivo, fondato sul principio del diritto romano *impunitum ne relinqui fàcinus, innocentem non condemnari*: non lasciare impunito il delitto, e non condannare l’innocente. Sotto questo secondo profilo, va ricordato che il processo penale, come insegnava Francesco Carnelutti, non serve solo a irrogare la pena, ma è esso stesso una pena. Esso, quindi, va coniugato con la presunzione d’innocenza, per evitare che il cittadino venga esposto anche alla sola indagine se non vi sono gravi elementi che la giustifichino. Quanto alla pena, essa dev’essere certa, eseguita, rapida e soprattutto proporzionata al crimine commesso. Dobbiamo ricordare che il primo giudice del giudice è lo stesso condannato: se il giudice è troppo severo, è odiato;

ma se è troppo generoso, è disprezzato. In entrambi i casi la pena diventa essa stessa criminogena. Se, al contrario, è irrogata in modo equo, viene accettata, e questo può essere un primo passo verso quella rieducazione che costituisce un cardine costituzionale del nostro processo penale.

Certezza e rapidità della pena non significano tuttavia sempre e solo carcere. Non solo perché il numero delle condanne è incompatibile con la capienza del sistema carcerario, ma proprio perché la consapevolezza di questa incompatibilità orienta il magistrato a una condanna puramente cartacea, che rimane ineseguita. Fermo restando che questo problema può e deve essere risolto attraverso un potenziamento delle strutture (su cui tornerò fra poco), riteniamo che la reclusione sia necessaria, e comunque quando la libertà del reo può suscitare un pericolo per l'incolumità pubblica e privata. Ma per quanto riguarda i reati minori, la moderna criminologia ci ammonisce

che sotto l'aspetto afflittivo, preventivo e rieducativo esistono sanzioni assai più efficaci di una detenzione puramente virtuale. In termini giuridici e razionali è meglio la concreta esecuzione di una pena alternativa, che faccia comprendere al condannato il disvalore della sua condotta, piuttosto che la platonica irrogazione di una pena detentiva cui faccia seguito la sua immediata liberazione.

Infine, secondo la nostra Costituzione, la pena non solo non può essere contraria al senso dell'umanità, ma deve tendere a riconciliare il condannato con la società e, se possibile, persino con le vittime del reato. In tal senso, lo sforzo per la modernizzazione del sistema carcerario dovrà essere una priorità. Tuttavia, questo sistema va rimodulato in relazione alla gravità del crimine e alla durata della sua espiazione. Prescindendo dalla disciplina dei condannati per gravi reati associativi e terroristici, è irrazionale che le stesse strutture debbano ospitare detenuti condannati in via definitiva e altri in attesa di giudizio. Ancor più irrazionale, e anti-economico, è il sistema per cui all'obbligo dell'arresto in flagranza dell'imputato segue quello, talvolta persino vincolante per il giudice, della sua liberazione immediata. Alcuni esperimenti pilota suggeriscono la creazione di ambienti diversi per il mero transito di questi arrestati, che oggi produce un immenso spreco di risorse, di tempo e di energie.

In prospettiva, l'intera struttura edilizia va ripensata. Vi sono carceri ubicate in appetibili centri cittadini che potrebbero essere vendute a prezzo di mercato, e con il ricavato potrebbero esserne costruite altre più grandi, moderne e funzionali. Per i detenuti meno pericolosi, o comunque per quelli in custodia cautelare, si può pensare all'uso delle numerosissime caserme dismesse, la cui struttura è compatibile con i requisiti di sicurezza e controllo di una prigione, con costi di adattamento e tempi di esecuzione assai inferiori a quelli richiesti dalla costruzione. In tal senso è allo studio la possibilità di concepire un commissario straordinario *ad hoc*.

Veniamo ora al punto molto importante della discrezionalità dell'azione penale, il ruolo del pubblico ministero e separazione delle carriere. Con il novellato articolo 111 della nostra Costituzione, il legislatore ha inteso consacrare almeno parzialmente i principi del rito anglosassone, ca-

ratterizzato dalla pubblicità, dall'oralità e dall'immediatezza, che avevano ispirato alla fine degli anni Ottanta il codice Vassalli. Ma questo recepimento è stato così parziale da essere ancora minato da alcune contraddizioni insanabili. Nell'ordinamento anglosassone la discrezionalità dell'azione penale è vincolata a criteri oggettivi, che il *district attorney* è tenuto a rispettare in base al concreto allarme sociale suscitato dai differenti reati, e alle probabilità di successo dell'indagine. In Italia, al contrario, l'obbligatorietà è stata mantenuta, ed esprime il dovere del magistrato di procedere ogniqualvolta venga a conoscenza di un reato, garantendo – si dice – l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge. Di fatto, invece, si è convertita in un intollerabile arbitrio.

Nella gestione di migliaia di fascicoli il pubblico ministero non è in grado, per carenza di risorse, di occuparsene integralmente e quindi è costretto a una scelta; non solo, ma può trovare spunti per indagare nei confronti di tutti senza dover rispondere a nessuno. Un tale sistema conferisce alle iniziative – e talvolta alle ambizioni – individuali di alcuni magistrati – per fortuna pochi – un'egemonia resa più incisiva dall'assenza di responsabilità in caso di mala gestione. Come capo della polizia giudiziaria, il pubblico ministero ha infatti una reale autorità esecutiva. Ma come magistrato gode delle garanzie dei giudici, e quindi è svincolato da quei controlli che, in ogni democrazia, accompagnano e limitano l'esercizio di un potere. Proprio per questo l'esigenza di una separazione vera fra pubblico ministero e giudice non sussisteva quarant'anni fa, perché l'ordinamento e il codice di procedura penale erano differenti: la polizia giudiziaria svolgeva le indagini con un margine di autonomia, e a conclusione ne consegnava gli esiti al pm. Quest'ultimo non era il coordinatore delle indagini, bensì colui che a esse garantiva un filtro di giuridicità per trasmettere al giudice quel che meritava di essere sottoposto a giudizio. Così si giustificava l'appartenenza del pm e del giudice al medesimo ordine giudiziario.

Col codice di procedura penale del 1988 il cambiamento è stato sostanziale: il pm come capo della polizia giudiziaria dirige le indagini, e poi le sottopone alla verifica del giudice; è parte pubblica a tutti gli effetti, ma è pur sempre una parte. Non ha quindi senso che appartenga in tutto e per tutto al medesimo ordine del giudice: svolge un ruolo diverso.

Le modalità di accesso alla magistratura continuano a presentare profili poco razionali. La sola verifica ritenuta adeguata per l'ingresso in magistratura è aver riportato voti sufficienti nelle prove scritte e in quella orale, senza nulla che attesti la piena attitudine fisiopsichica alla funzione, o che valorizzi pregresse esperienze forensi. Una revisione dell'insieme è ineludibile, col coinvolgimento effettivo delle sedi universitarie, degli ordini forensi territoriali, e naturalmente degli uffici giudiziari e dell'intera magistratura. Un progetto ragionevole dovrebbe prevedere l'avvio della pratica forense già negli anni dell'università, come accade per la facoltà di medicina.

La scelta della dirigenza degli uffici giudiziari avviene essenzialmente sulla base di giudizi di sapienza giuridica, che non sempre coincide con l'attitudine manageriale oggi richiesta per l'organizzazione e la dire-

zione di strutture complesse: sarebbe come se il sovrintendente al Teatro alla Scala dovesse esser scelto tra i migliori tenori, e non invece tra persone, magari stonate, dotate di reali capacità direttive. Anche in tale ambito bisognerà intervenire.

Il giudizio disciplinare è per molti aspetti il terreno più significativo per i magistrati perché da esso dipende la progressione in carriera. La riforma proposta dall'allora ministro della giustizia Castelli individuava il titolare dell'azione disciplinare nel procuratore generale della Cassazione, rispetto al quale il Ministro della giustizia svolge un ruolo di ausilio e tipizzava in modo minuzioso gli illeciti disciplinari. Ma si scontra con un nodo problematico: organo giudicante è la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, i cui componenti togati sono eletti con criteri di appartenenza correntistica – ne abbiamo avuto un dolorosissimo esempio censurato anche da personalità molto più importanti del sottoscritto – da quegli stessi magistrati potenzialmente destinatari dell'accertamento. I giudici vengono cioè nominati dai giudicandi. Aggiungo che, trattandosi di un organo costituzionale, auspico una rapida convocazione delle Camere l'elezione dei membri laici, che è già stata differita *sine die*. Un organo costituzionale così delicato non può restare sospeso.

Deve essere chiaro che riformare il giudizio disciplinare non rappresenta la panacea: se anzi fosse ridisegnato senza equilibrio, rischierebbe di incentivare una sorta di giustizia difensiva in parallelo alla medicina difensiva, in virtù della quale l'operatore sceglie la soluzione che crea a lui i minori problemi, a prescindere dalla soluzione più adeguata del singolo caso. Un passaggio di buon senso può essere lo spostamento del giudizio disciplinare dal Consiglio superiore della magistratura a una corte disciplinare terza, non elettiva e individuata con criteri oggettivi, per esempio fra *ex* presidenti di Cassazione o di alte giurisdizioni ed *ex* giudici costituzionali, nominata dal Capo dello Stato. Può darsi che vi siano soluzioni migliori; siamo apertissimi al confronto, ma non può essere tollerato che i giudici siano nominati dagli stessi giudicandi.

Mi avvio alla conclusione trattando il tema di ciò che definisco paralisi amministrativa. I processi e le sentenze sui vari episodi corruttivi hanno dolorosamente dimostrato l'estensione e l'intensità di questo fenomeno, che offende la legalità, umilia la concorrenza, aumenta i costi e gli sprechi, e si insinua in modo tentacolare persino tra gli organi di controllo che dovrebbero impedirlo e combatterlo. Purtroppo, i rimedi si sono spesso rivelati inutili, o persino peggiori del male. Abbiamo così avuto un primo aumento di pene; poi la creazione di nuovi reati, come la concussione per induzione e il traffico di influenze illecite: due fattispecie vaghe e proteiformi, prive del principio di tassatività. La legge sulla sospensione dalle cariche pubbliche, applicata retroattivamente, è una manifesta iniquità, trattandosi, quale ne sia la natura, di un provvedimento comunque afflittivo. L'unica conseguenza è stata che il rischio di essere indagati per chi esercita queste cariche è aumentato in modo esponenziale. Esso dipende dalla combinazione della già citata obbligatorietà dell'azione penale con reati così generici e onnicomprensivi da autorizzare un'indagine con-

tro qualsiasi sindaco, assessore o Ministro. La stragrande maggioranza delle inchieste si conclude con archiviazioni e proscioglimenti (ho qui le statistiche: siamo al 3 per cento).

Orbene, più che la prigione, che non arriverà mai, questi amministratori temono la *bagarre* mediatica che si concluderà nell'inevitabile richiesta di rimozione temporanea, e quindi di estromissione definitiva. Ecco perché si rifugiano in una prudente inerzia attendista. L'esempio più significativo riguarda l'abuso di ufficio. Le condanne irrogate per questo reato sono una percentuale minima rispetto al numero di indagini iniziate e riguardano episodi modesti di scarso disvalore che poco o nulla si distingue da quello dell'illecito amministrativo o disciplinare. Al contrario, il concetto di sussidiarietà del diritto penale giustificherebbe l'abbandono di questa spasmodica, improduttiva e dannosa ricerca di tutelare il buon andamento della pubblica amministrazione con la minaccia della pena. Gli appelli continui e pressanti dei pubblici amministratori, e in particolare dei sindaci di diverse parti politiche, dovrebbero costituire un forte stimolo a rapide conclusioni, senza vincoli dogmatici o emotivi, fondate essenzialmente sui principi di utilità e praticità.

Per il reato di traffico di influenza valgono le stesse ragioni. La norma difetta di tipicità e tassatività, e consente l'inizio di indagini così discrezionali da essere arbitrarie, con perniciose invasioni della magistratura nell'amministrazione.

Mi soffermo ora sull'amministrazione penitenziaria. Le prime due visite da me eseguite sono avvenute significativamente, per dare un esempio e una indicazione del mio pensiero e di quello del Governo, presso due carceri: Roma e Napoli. Dal punto di vista del personale, l'amministrazione penitenziaria continuerà ad essere implementata, oltre che con la doverosa e costante formazione, con l'azione d'incremento della dotazione organica, portando a termine le procedure concorsuali già iniziate.

Rammento poi che, nell'arco del quinquennio 2021-2025, oltre al *turn over*, è stata altresì autorizzata l'assunzione straordinaria di complessive 2.800 unità. Interverremo in maniera incisiva per il miglioramento della qualità della vita del personale in termini di idoneità e vivibilità degli ambienti lavorativi, e implementeremo i sistemi di sorveglianza e controllo anche attraverso un ammodernamento tecnologico degli apparati, con specifico riferimento alla videosorveglianza e a un sistema antidroni, senza alcuna indulgenza per violenze e abusi.

Al Corpo di polizia penitenziaria va, infine, il nostro riconoscente saluto per le condizioni in cui opera, per le aggressioni fisiche e mediatiche che spesso subisce, e per lo sforzo continuo di compensare con la buona volontà le carenze sopra enunciate.

Per i detenuti, gli interventi saranno rivolti alla tutela della salute, in particolare delle categorie fragili quali i tossicodipendenti, le persone con disagio psichico, potenziando il coordinamento con le autorità sanitarie locali, gli enti locali e le comunità terapeutiche. L'obiettivo primario è di individuare, possibilmente fin dall'ingresso, le persone con problematiche da dipendenza o con patologia psichiatrica o con rischio di autolesioni-

simo. Abbiamo vissuto e stiamo vivendo con dolore la sequenza dei suicidi già oggetto di accorata menzione nel discorso della nostra Presidente del Consiglio alla Camera. Anche per questo il Ministero si sta attivando, con pressante energia, per limitare i tagli previsti dalla legge di bilancio, e per devolvere al cruciale settore penitenziario eventuali residue risorse disponibili.

Analoga attenzione sarà rivolta alla delicata tematica delle REMS, perché all'assenza di un adeguato numero di posti letto consegue, in numerose occasioni, la presenza in carcere. La situazione è assolutamente intollerabile.

Per quanto riguarda la disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, sappiamo che c'è un quadro sistematico dell'esecuzione della pena per i minori di età e i giovani adulti, e sono state introdotte rilevanti modifiche per le misure alternative alla detenzione, significativamente ridenominate misure penali di comunità. L'amministrazione centrale ha guidato tale processo, assicurando indicazioni e sostegno ai servizi periferici, con l'obiettivo di rafforzare l'assetto delle misure alternative alla detenzione, di innalzare ulteriormente la qualità dell'intervento educativo negli istituti penali per i minorenni, di implementare la collaborazione tra i servizi minorili e tra questi e i servizi socio-sanitari territoriali, valorizzando e potenziando i modelli d'intervento operativo e le positive esperienze che da sempre contraddistinguono la giustizia minorile.

Occorre tenere conto del notevolissimo incremento della devianza minorile, anche in termini di gravità dei reati commessi, per immaginare le soluzioni più adeguate. Purtroppo assistiamo a un aumento dei reati dei cosiddetti grandi minori, spesso nell'ambito della criminalità organizzata. In questo contesto il rigore della pena sarà coniugato alla giustizia riparativa, che assume una indubbia valenza sociale e pedagogica in grado di aprire, all'interno del procedimento penale, un dialogo con i minori autori di reato utilizzando una prospettiva fondata sul confronto e sul dialogo tra autore di reato e vittima. Potenzieremo pertanto gli uffici di esecuzione penale esterna.

Nell'ambito dell'attività internazionale, abbiamo intensificato gli sforzi per la cooperazione. La centralità di tale obiettivo è legata al noto carattere transnazionale delle più gravi forme di criminalità, alla conseguente ineludibile necessità di una sempre più efficace cooperazione giudiziaria e di una crescente incidenza della normativa euro-unitaria in materia di giustizia civile e penale. In materia penale, concluderemo i negoziati per l'approvazione del regolamento e della direttiva sull'acquisizione delle prove elettroniche. Speciale attenzione sarà rivolta anche alla direttiva in corso di discussione sulla tutela penale dell'ambiente, soprattutto sul sequestro e della confisca di beni di provenienza illecita e sulla lotta alla violenza contro le donne e i minori.

In ambito civile, nella prospettiva di valorizzare l'innovatività e competitività delle imprese italiane – un aspetto molto importante, come sottolineato all'inizio, per quanto riguarda l'incidenza economica -, sarà per-

seguito con determinazione, in stretto coordinamento con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e gli altri Ministeri, l'obiettivo di assicurare l'entrata in funzione del tribunale unificato dei brevetti secondo la *road map* prevista a livello europeo. Saranno, inoltre, intensificati gli sforzi per ottenere l'assegnazione a Milano della terza sede di divisione centrale del tribunale, inizialmente destinata a Londra. Tale esigenza è già stata rappresentata da questo Ministro negli incontri avuti con alcuni colleghi di altri Paesi, in particolare con i Guardasigilli francese e tedesco, prima a Parigi e la settimana scorsa a Berlino. Questa è per noi una questione estremamente importante perché porterà all'Italia e a Milano un arricchimento sostanziale.

La crisi ucraina impone, non solo in ambito europeo ma anche nei rapporti con gli altri attori internazionali, che il Ministero offra un contributo determinante nella cruciale tematica della lotta contro l'impunità per i crimini commessi nel contesto della guerra di aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina, coerentemente con gli orientamenti assunti a livello dell'Unione europea e, recentemente, con le conclusioni raggiunte nel corso della riunione dei Ministri della giustizia dei Paesi del G7 svoltasi a Berlino il 28 e 29 novembre. Vi è stata un'assoluta unanimità e concordia nel ritenere che l'aggressione criminale da parte della Russia nei confronti dell'Ucraina debba essere affrontata con coesione, determinazione e omogeneità da tutti i membri del G7. L'Italia, attraverso il sottoscritto, ha apportato un significativo e inequivoco contributo.

Il Ministero sosterrà le azioni necessarie a rafforzare gli strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale con particolare riferimento alle aree di strategico interesse nazionale. Giovanni Falcone, alla memoria del quale, alla presenza del Capo dello Stato, abbiamo scoperto una lapide a Palermo di recente, è stato un precursore di questo tipo di rafforzamento.

Sarà estesa la rete di accordi internazionali che consentano alle autorità giudiziarie italiane di avere a disposizione strumenti efficaci per chiedere e prestare assistenza alle autorità estere nella raccolta di prove o nella consegna di persone indagate o condannate. Il trasferimento degli stranieri condannati in Italia nei Paesi di origine attraverso trattati *ad hoc* avrà in tal senso una priorità assoluta.

Da ultimo, ma non certo per importanza, sarà accuratamente programmata una serie di incontri con autorità di Paesi esteri, già avviata con la visita al Ministro della giustizia francese del novembre 2022, volti a rafforzare i legami di amicizia e collaborazione oltre che a illustrare gli interventi normativi che si intendono attuare e il relativo impatto sulla modernizzazione e competitività dell'Italia.

Vorrei terminare la mia relazione soffermandomi su uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo del nostro Paese: il potere interdittivo. Nel nostro Paese il potere interdittivo è, da molti anni a questa parte, l'unico potere realmente efficace e durevole. A dispetto dei cambiamenti dei Governi e delle maggioranze parlamentari, esso è solidamente radicato nelle istituzioni che sono in grado di bloccare qualsiasi iniziativa, anche la più vir-

tuosa, in tutti i settori della società. Il primato di questo potere spetta proprio alla giustizia: non solo penale, ma civile e amministrativa. E non solo con i provvedimenti diretti (sequestri, sospensive, ingiunzioni e quant'altro), ma anche con quelli indiretti, attraverso l'autocensura preventiva che molti pubblici ufficiali, investiti di importanti cariche e responsabilità, si impongono a fini cautelativi.

La causa principale di tale paralisi risiede nelle nostre leggi: sono troppo numerose per essere conosciute e troppo contraddittorie per essere applicate. Il loro numero è inversamente proporzionale alla loro efficacia e la loro incertezza è sinonimo di disordine, sciatteria, opinabilità e soprattutto corruzione. Questo monito ci arriva da un genio romano, non un giurista ma uno storico, Tacito: *corruptissima re publica plurimae leges*. L'oscurità delle leggi è aggravata dalla indecisione e dalle incertezze di tanti anni di politica oscillante e ondivaga. Abbiamo disposizioni severe e attitudini perdoniste. Abbiamo una voce grossa e un braccio inerte; una giustizia lunga e il fiato corto; vogliamo intimidire senza reprimere e redimere senza convincere. Una riforma radicale e, per certi aspetti, rivoluzionaria in uno Stato liberale si propone di affrancare il cittadino dall'abbraccio soffocante dello Stato, e favorirne l'avvicinamento, attraverso una semplificazione dei diritti e dei doveri. Per quanto riguarda la giustizia penale, occorre attuare il garantismo nella sua duplice funzione, già descritta: presunzione di innocenza e certezza della pena.

In prospettiva, l'attuazione piena del codice voluto dal compianto e pluridecorato ministro Vassallo richiederà interventi ancora più incisivi, compatibili con i principi tipici del sistema accusatorio, che ne rendano possibile l'applicazione. Alcuni di questi principi sono già stati descritti: l'obbligatorietà dell'azione penale, il ruolo del pm, la separazione delle carriere, il Consiglio superiore della magistratura, il reclutamento e la valutazione dei magistrati. Altri lo saranno, come l'impugnazione delle sentenze di proscioglimento, la distinzione tra giudice e giuria, tra sentenza e verdetto, l'inserimento degli avvocati delle magistrature superiori, l'uso più pragmatico dei patteggiamenti e il ricorso per Cassazione. Altri ancora saranno oggetto di riflessione e di compatibilità con la nostra tradizione giuridica e culturale.

Un vasto programma che richiederà anche modifiche costituzionali.

SCARPINATO (M5S). Signor Presidente, farò una domanda molto breve. Signor Ministro, l'eventuale soppressione dei delitti contro la pubblica amministrazione dal meccanismo ostativo, ivi compresa l'associazione a delinquere finalizzata alla commissione di tale delitti; l'ulteriore riduzione dell'area di applicazione del reato di abuso di ufficio; l'elevazione a 5.000 euro del limite dei pagamenti in contanti, idonea a non rendere tracciabile il pagamento di ingenti tangenti scaglionato in più rate; il taglio alle spese di intercettazione, strumenti indispensabili per l'accertamento del reato dei colletti bianchi: tutte queste cose determinano, nel loro sommarsi e nel loro interagire sinergico, con l'assenza di leggi adeguate sul conflitto di interessi e sul lobbismo, un depotenziamento della

capacità di risposta del sistema penale al fenomeno della corruzione nelle sue molteplici declinazioni.

Si chiede se lei, signor Ministro, abbia valutato i costi economici per il Paese di tale depotenziamento della risposta penale nell'attuale fase storica nella quale l'afflusso delle ingentissime risorse economiche stanziato dal PNRR ha mobilitato, come risulta da varie indagini, gli interessi di comitati di affari, di mafie e di articolate reti corruttive che operano nell'ombra della massoneria deviata; e se abbia valutato quindi il concreto pericolo che quote ingenti di tali risorse vengano distratte dalle finalità pubbliche e disperse nel buco nero della corruzione e della gestione clientelare del potere pubblico.

NORDIO, *ministro della giustizia*. Questa valutazione è stata fatta in ambito politico negli ultimi giorni, ma è stata fatta anche in quarant'anni di esperienza in procura della Repubblica, in un ruolo che ho avuto l'onore di ricoprire prima nel 1982 indagando sulle Brigate Rosse (e ricevendo a casa spesso lettere con la stella a cinque punte); poi indagando sulla tangentopoli veneta tra il 1992 e il 1996 e mandando a giudizio tutti i vertici dell'allora cosiddetto pentapartito (Democrazia Cristiana, Partito Socialista Italiano, ministri come De Michelis e Bernini, e presidenti di Regione); indagando sulla mafia del Brenta (la banda Maniero) e su tutti i sequestri di persona che hanno vulnerato la nostra Regione negli anni Ottanta e Novanta; per quanto riguarda la corruzione, concludendo la mia carriera coordinando l'inchiesta sul MOSE di fronte alla quale la corruzione e gli sprechi emersi nell'indagine Mani pulite degli anni Novanta, compresa Milano, fanno impallidire. La corruzione e gli sprechi del MOSE hanno infatti portato a una cifra che grosso modo abbiamo contabilizzato in poco meno di 1 miliardo di euro.

Lei quindi, senatore Scarpinato, mi consentirà di parlare non *ex cathedra*, ma *ex officio*, ossia con una certa esperienza del fenomeno. Ho maturato prima di tutto la convinzione che la norma penale, così come è comminata e quasi mai irrogata, abbia un'efficacia intimidatoria puramente platonica. Va da sé che lo Stato deve prevedere pene molto severe per i gravi reati; va da sé che il giudice le deve irrogare in modo, non dico esemplare, ma equo; e va da sé che debbano essere eseguite, come ho detto prima, in modo certo. Ma, per quanto riguarda l'abuso di ufficio e tutto quello che ne consegue, abbiamo delle statistiche che sono a dir poco allarmanti: abbiamo avuto – cito quelle pubblicate questa mattina perché oggi i giornali hanno parlato dell'intervento che ho fatto ieri in tema di corruzione – 5.400 procedimenti nel 2021 che si sono conclusi con nove condanne davanti al gip, e diciotto condanne in dibattimento. Ciò significa che, a fronte di circa 5.500 indagini, abbiamo avuto poco più di una ventina di condanne.

Proviamo a mettere a confronto costi e benefici. Lei, senatore Scarpinato, ha abbastanza esperienza per sapere cosa significa un processo per abuso in atti d'ufficio: significa fare un processo al processo, perché implica il ricostruire l'*iter* amministrativo che ha dato luogo a un atto ille-

gittimo, e ricostruire il dolo o il doppio dolo che è stato o sarebbe stato alla base di chi ha commesso quell'atto amministrativo. Il costo medio di uno di questi processi, in termini di risorse umane e materiali, è insostenibile. Il numero di udienze medie per un reato di abuso di atti di ufficio è infatti di circa tre o quattro, perché – ripeto – occorre una tale acquisizione di materiale cartaceo e di pareri più o meno interessati e illuminati di consulenti e periti da confondere i magistrati; e alla fine si riducono – carta canta, come si suol dire – in assoluzioni o archiviazioni o non luogo a procedere.

Il fatto che si debba avere una prospettiva di ventitré condanne, a fronte di circa 5.400 procedimenti, dà già una risposta economica al problema.

Per quanto riguarda le intercettazioni, esse ci costano mediamente 200 milioni l'anno. Lei ha posto la domanda in termini economici ed io le rispondo negli stessi termini. Nessuno dubita che in certi reati, soprattutto di criminalità organizzata, le intercettazioni siano utili e talvolta indispensabili. Personalmente, credo che le più utili siano quelle preventive, che vengono autorizzate dal pubblico ministero e che hanno il vantaggio di rimanere segrete sotto la responsabilità di chi le ha autorizzate e con la conseguente individuazione di chi un domani le divulgasse o ne consentisse la diffusione. Premetto subito che su questo punto sarò estremamente rigoroso: ogni qualvolta un domani usciranno violazioni del segreto istruttorio in tema di intercettazioni, l'ispezione sarà immediata e rigorosa. Non è più ammissibile che – non si sa da quale parti provenienti – conversazioni che riguardano la vita privata di cittadini che non sono nemmeno indagati finiscano sui giornali. Questo non è tollerabile e non sarà tollerato, almeno nella parte di mia competenza.

Perché dunque un taglio delle intercettazioni? Perché anche qui la montagna ha partorito il topolino: a fronte di 200 milioni l'anno spesi in intercettazioni, quando non abbiamo i soldi per ristrutturare le carceri, dove vengono commessi suicidi perché non c'è l'assistenza psichiatrica, psicologica e medica, l'idea di spendere l'80 per cento di questi denari in intercettazioni assolutamente inutili – le abbiamo viste ed io stesso le ho firmate a Venezia come procuratore aggiunto – è assolutamente intollerabile.

In definitiva, sono convinto della lotta alla delinquenza, ma non sono convinto che la magistratura debba lottare: sono convinto che la magistratura debba applicare la legge e che la lotta debba essere fatta dalla politica, dall'educazione, dal senso civico. Ma, poiché nell'attuale sistema il pubblico ministero è capo della polizia giudiziaria, non trovo improprio che si possa parlare di lotta da parte dei pubblici ministeri nei confronti della criminalità organizzata. Resta il fatto che la sproporzione tra i risultati che sono stati raggiunti da parte di molte procure della Repubblica, o che non sono stati raggiunti, a fronte di spese enormi e abnormi attraverso le intercettazioni, sono assolutamente incompatibili sia con la civiltà giuridica con l'articolo 15 della Costituzione che tutela la segretezza delle informazioni, sia con il drammatico momento economico che stiamo attraversando, che non consente sprechi di risorse.

SCALFAROTTO (*Az-IV-RE*). Signor Presidente, voglio ringraziare il ministro Nordio per la sua ampia relazione e soprattutto per aver disegnato davanti a questa Commissione un Paese giuridicamente civile. Purtroppo siamo stati abituati a Ministri della giustizia che dicevano in televisione che nelle carceri non c'erano innocenti o anche a magistrati che, sempre in televisione o in luoghi pubblici, dicevano che non esistevano persone innocenti, ma soltanto colpevoli in attesa di essere catturati e condannati. Il fatto di avere davanti a questa Commissione un Ministro della giustizia che esprime parole di garantismo – e purtroppo siamo stati abituati anche a Presidenti del Consiglio che ci dicevano di essere equidistanti tra il garantismo e il giustizialismo, dimenticando che il garantismo è scolpito nella nostra Costituzione mentre il giustizialismo no – fa veramente piacere.

Il mio intervento è per dirle, signor Ministro, che queste linee programmatiche sono estremamente convincenti. Mi riferisco al pensiero che un cittadino possa stare davanti a un giudice in condizioni di parità con chi lo accusa e che possa efficacemente difendersi. Come lei diceva, infatti, il processo è già di per sé una pena; aggiungerei che spesso poter sopportare un processo penale significa avere delle risorse economiche e delle sostanze che non sono date a tutti, diciamoci la verità. La scritta che c'è in tutti i tribunali, per cui siamo tutti uguali davanti alla legge, è una enunciazione teorica che nella realtà non trova casa. È evidente che chi ha gli strumenti per difendersi e strumenti economici adeguati, lo può fare meglio. Ed è vero anche che esistono situazioni nelle quali ci sono persone, intere categorie, che sono costrette sostanzialmente a non fare per il timore di entrare in questo meccanismo kafkiano. Lei faceva riferimento ai sindaci e agli amministratori locali: io sono stato Sottosegretario con delega agli enti locali nel Ministero dell'interno fino a poche settimane fa, e questa è sicuramente una delle principali richieste dell'ANCI che, trasversalmente e indipendentemente dall'appartenenza politica, chiede tutta intera di mettere i sindaci in condizioni di lavorare senza essere indagati per una porta tagliafuoco che ferisce il dito di un bambino (come successe a Crema), con il risultato che poi l'amministratore locale fatalmente viene messo in condizioni di non poter lavorare o viene persino rimosso.

Sottolineo poi il tema delle intercettazioni e della vita privata delle persone che entrano spesso in un tritacarne mediatico dal quale non usciranno mai più, spesso per la diffusione di atti che dovrebbero essere riservati e la cui diffusione costituisce reato. L'immagine di queste persone viene distrutta sulle prime pagine dei giornali, salvo poi essere assolti dopo anni e avere un trafiletto che certamente non recupera né la reputazione né la vita di queste persone.

Penso agli errori giudiziari: abbiamo persone che sono state in prigione e che vengono poi risarcite, ma è un risarcimento economico che certamente non ripara i danni di una vita. Penso a tutte le persone che – come diceva lei – sono incarcerate in via preventiva, quando la carcerazione preventiva dovrebbe essere un mostro giuridico. Nessuno do-

vrebbe essere privato della propria libertà se non nei casi specificamente previsti dalla legge; ma, come lei diceva, spesso diventa una sorta di acconto. Discuteremo oggi alcuni emendamenti, anche presentati da colleghi senatori di questa legislatura, che dicono: non teniamo conto della carcerazione preventiva, cominciamo a contare dalla carcerazione definitiva. Come se la privazione della libertà personale fosse – come dire – acqua fresca, qualcosa che va via.

La ringrazio anche per aver detto che non è necessario sempre creare nuovi reati e che la sanzione penale, la reclusione, non è la panacea. È vero che la nostra Carta costituzionale prevede la rieducazione e la riabilitazione del condannato, però voglio anche ricordare che la Presidente del Consiglio dell'attuale Governo e il suo partito spesso hanno detto che questo concetto della riabilitazione del condannato non dovrebbe essere così inamovibile.

Quindi, fermo restando che non voglio togliere tempo ai colleghi, averla ascoltata quest'oggi, signor Ministro, è stata – lo ripeto – una boccata d'aria fresca. Quello che voglio dirle è che noi l'aspettiamo alla prova dei fatti, perché il primo provvedimento di questo Governo è stato l'introduzione di un nuovo reato, attraverso un decreto-legge (quindi come se vi fosse la massima necessità e urgenza), che introduce un reato punito addirittura con un massimo di sei anni di pena, con tutto quello che ne deriva. Francamente avverto una piccola discrasia tra le cose enunciate oggi e quell'atto concreto. Noi abbiamo proposto un emendamento per la depenalizzazione, pur tenendo conto dell'allarme sociale causato dai *rave*, ed auspico che lei esprima un parere favorevole sul nostro emendamento.

Così come – anche in questo la incoraggio – si parla di 9,5 milioni di tagli sull'amministrazione penitenziaria: la ringrazio molto per aver fatto quel passaggio sulle nostre carceri, che sono una questione fondamentale nel nostro Paese. Le carceri non sono una discarica di rifiuti. Vivo a Milano e sono contento che San Vittore sia in centro città, perché è un pezzo del nostro Paese. Non possiamo pensare che, portato fuori dallo schermo radar, quel mondo non esista più; è un mondo che ci riguarda tutti da vicino. Siamo molto grati alla Polizia penitenziaria, all'enorme lavoro e all'enorme stress che sopporta, per cui riteniamo questo taglio apportato nella legge di bilancio fa male. Anzi, dovremmo investire di più, e lo dico anche a quei colleghi che sono convinti del fatto che il carcere sia una soluzione. Io non lo credo ma, ove mai fosse davvero una soluzione, dovremmo investire più pesantemente sulle strutture carcerarie, non tagliare. Non è possibile voler più carceri e meno investimenti in proposito.

Signor Ministro, esprimiamo dunque massimo apprezzamento per una visione complessiva strategica che condividiamo nella massima parte. Ho l'impressione che la sua vita non sarà così facile in questo Governo, perché non tutti la pensano come lei, ma sappia di poter contare sia sul nostro supporto, ma anche sul nostro vigile controllo di opposizione sulle cose concrete che farà.

ZANETTIN (*FI-BP-PPE*). Signor Presidente, la mia breve domanda è diretta ad avere un chiarimento a proposito di quanto da lei affermato nella relazione. Mi sembra che lei abbia fatto cenno al tema dell'inappellabilità da parte dei pubblici ministeri delle sentenze di proscioglimento e volevo una conferma perché, come lei ben intuisce, è un tema di grande rilevanza. Tra l'altro, ho presentato un emendamento al provvedimento sui *rave* che mi è stato chiesto di ritirare, a fronte di un impegno del Governo ad affrontare questo tema in tempi certi.

BAZOLI (*PD-IDP*). Signor Presidente, anche io cercherò di essere breve nelle mie considerazioni e nelle mie domande. Intanto abbiamo apprezzato – se abbiamo bene inteso – la volontà sua e della maggioranza di portare a termine le riforme della giustizia penale e della giustizia civile fatte dal precedente Governo. Mi pare che questo sia un intendimento che è stato manifestato e noi lo riteniamo appropriato, anche perché all'interno di quelle riforme ci sono già alcuni dei temi che lei ha indicato come importanti ed opportuni, come ad esempio il temperamento dell'obbligatorietà dell'azione penale, anche con la trasformazione di molti reati a querela. A tale proposito, chiediamo delle rassicurazioni da parte sua che non ci saranno modifiche da questo punto di vista, perché ci sono stati dei *rumors* sui giornali che sembrano gettare qualche ombra su questa indicazione.

Vorremmo altresì sapere che cosa ne è della riforma del Consiglio superiore della magistratura che abbiamo fatto nella scorsa legislatura, perché anche in quella riforma ci sono tante cose che sono state oggetto della sua relazione introduttiva e che vanno in una direzione che consideriamo positiva. Ma di tale riforma non ha fatto cenna, quindi vorremmo capire se intende riprenderla e portarla a termine, così come elaborata nella scorsa legislatura.

Inoltre, lei ha parlato di riforme di sistema e ha fatto un cenno a un punto che a noi sta a cuore, cioè l'introduzione di un'Alta corte per i ricorsi disciplinari e sugli avanzamenti di carriera dei magistrati. Noi riteniamo che questa sarebbe una cosa molto opportuna ed è oggetto di una nostra proposta di riforma costituzionale.

Le rivolgo ora una domanda che presuppone già una risposta: non ritiene che, quando si parla di riforme di natura costituzionale e in generale sulla giustizia, sia più opportuno incamminarsi il più possibile sul terreno delle riforme condivise piuttosto che su quello di riforme che rischiano di riaprire una frattura profonda non solo tra le forze politiche, ma anche nel Paese, come ad esempio quella a cui ha accennato, sulla separazione delle carriere dei magistrati? A nostro modo di vedere, l'introduzione di un'Alta corte produrrebbe degli effetti molto positivi sul piano del funzionamento del CSM, poiché in sede di ricorso darebbe a un organo di garanzia la possibilità di intervenire sulle promozioni, sull'avanzamento di carriera e sui procedimenti disciplinari.

Sul tema della inappellabilità delle sentenze di primo grado voglio ricordare che era nelle proposte di riforma della Commissione Lattanzi

nella scorsa legislatura, ma venne cassata per il fatto che quella riforma prevedeva, da un lato, l'inappellabilità delle sentenze per i pubblici ministeri e, dall'altro, anche una limitazione dell'appellabilità da parte degli imputati. Il nostro avvertimento è quindi di fare attenzione, altrimenti si rischia di fare una riforma che porterebbe a una dichiarazione di incostituzionalità che c'è già stata in passato.

Signor Ministro, lei ha ricordato le sue visite nelle carceri. Su questo punto devo convenire con quanto ha dichiarato il collega Scalfarotto: si predica bene ma si rischia di razzolare male, perché si dice di voler dare grande attenzione al carcere, ma poi ci sono i tagli nella legge di bilancio. Lei ha inoltre parlato di risorse alla Polizia penitenziaria, ma non ha menzionato gli uffici di esecuzione penale esterna, che si trovano in difficoltà enorme pur essendo l'istituzione fondamentale per le misure alternative alla detenzione. Se non diamo risorse a questi uffici, parlare di misure alternative alla detenzione non serve.

Questi, signor Ministro, sono un po' gli spunti che volevo porre alla sua attenzione.

POTENTI (*LSP-PSd'Az*). Signor Presidente, signor Ministro, innanzitutto voglio esprimerle il mio apprezzamento per la sua disponibilità e per la relazione esposta. Inizio il mio intervento citando le sue parole: lei ha parlato di geografia dell'organizzazione giudiziaria e la ringrazio perché anche durante un *question time* al Senato ha voluto esprimere una grande sensibilità verso la situazione difficile delle sezioni distaccate insulari. Provengo dalla Provincia di Livorno e conosco il caso di Portoferraio, quindi la ringrazio sentitamente. A proposito di questo, le vorrei domandare come pensa di voler intervenire sulle storture e sui disservizi che purtroppo si sono creati un po' a macchia di leopardo sul territorio italiano dopo la riforma che ha portato al taglio delle sezioni distaccate dei tribunali, ad esempio a Tolmezzo e a Sala Consilina, generando delle problematiche non indifferenti.

Passo alla mia seconda domanda. Lei, signor Ministro, ha parlato di ripensare l'edilizia penitenziaria, quindi le vorrei chiedere con quali modalità vorrebbe ripensare a un'edilizia che in alcune parti del territorio sfrutta addirittura castelli e fortezze per fini detentivi; penso che siamo l'unico Paese in Europa a sfruttare dei castelli del 1500 e fortezze spagnole come a Porto Azzurro. Anche quando si tratta di strutture moderne, sono dei veri e propri ecomostri: penso ad esempio al carcere di San Gimignano costruito in una località che è patrimonio dell'UNESCO, e il colpo d'occhio non è certamente dei più felici; per non parlare della logistica, visto che non c'è l'acqua corrente e non passa un autobus. In alcune realtà ci sono delle difficoltà tali da aver bisogno di un cambio di visione generale. Abbiamo dei modelli, come quello della sezione distaccata del carcere di Livorno presso l'isola di Gorgona, che a livello nazionale potrebbero essere replicati per incrementare l'impegno anche lavorativo di molti detenuti. Porto l'esempio di Pisa, dove c'è il carcere don Bosco

che ha vicino un'area meravigliosa quale il Parco di San Rossore e dove l'esperimento di Gorgona potrebbe tranquillamente essere replicato.

L'ultimo punto del mio intervento riguarda la giustizia amministrativa. È un po' una cultura residuale del nostro diritto giudiziario, ma in realtà è molto importante; la conoscenza della realtà amministrativa, in un Paese molto complesso dal punto di vista normativo come il nostro, credo che debba essere seguita e incrementata, tenendo conto che oggi il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino è facilitato anche dalla cospicua serie di mezzi informatici.

PRESIDENTE. Considerato che vi sono altre richieste di intervento sulle dichiarazioni del Ministro e la disponibilità del medesimo a proseguire il dibattito su tutti i temi richiamati nel suo intervento, propongo di rinviare il seguito dell'audizione. Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio pertanto il seguito delle comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,30.*



